

ЦИВІЛІСТИКА

АНДРУЩЕНКО Л. В.,
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри права
(Київський кооперативний інститут
бізнесу і права)

УДК 342

**ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО ПРАВОВИХ ОСНОВ
РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено з'ясуванню місця інвестиційного права в системі права, а також розкриттю основних напрямів державної інвестиційної політики як складової державної фінансової політики.

Ключові слова: інвестиції, інвестиційна діяльність, інвестиційне право, капіталовкладення, правове регулювання.

Статья посвящена определению места инвестиционного права в системе права, а также раскрытию основных направлений государственной инвестиционной политики как составной части государственной финансовой политики.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционная деятельность, инвестиционное право, капиталовложения, правовое регулирование.

Article is devoted to the definition of the place of investment law in the system of law, as well as disclosure of State investment policy as an integral part of the State financial policy.

Key words: investment, investment activity, investment law, legal regulation.

Вступ. На сучасному етапі розвитку української держави та в умовах очікування системних податкових і бюджетних реформ стає очевидним, що концентрація уваги виключно на цивільно-правових аспектах здійснення іноземних і внутрішніх інвестицій як елемента підприємницької діяльності є не достатньою. В умовах поступового відновлення в сучасній Україні контрольної і стимулюючо-регулятивної функцій фінансів на перший план виходить необхідність аналізу публічно-правового впливу інвестиційних процесів, зокрема вдосконалення (а в низці випадків – тільки формування) правових механізмів забезпечення ефективності публічного (бюджетного) та приватно-публічного (змішаного) інвестування.

Актуальність статті зумовлена теоретичним і практичним значенням питань, що стосуються фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні.

Постановка завдання. На сьогодні регулювання бюджетного інвестування у фінансовому законодавстві здійснюється лише в загальному вигляді. Не в останню чергу це зумовлено відсутністю цілісного погляду на значну кількість проблем функціонування системи бюджетного інвестування, її правову основу, а головне, нерозумінням сутності публічних інвестиційних правовідносини.

Крім того, незважаючи на закріплення в численних міжнародно-правових актах, ратифікованих Україною, можливості й доцільності використання змішаних (приватно-публічних) інвестиційних інструментів, зокрема стимулювання приватної інвестиційної діяльності, яка спрямована на вирішення суспільно-значимих соціально-економічних проблем (розширення ринку праці, розвиток інфраструктури територій тощо), вітчизняне законодавство, по-суті, не містить ні нормативно-правових основ державної підтримки такої інвестиційної діяльності, ні спеціального режиму захисту таких інвестицій.



Ця проблема набуває особливої гостроти у зв'язку з необхідністю швидкої зміни орієнтирів розвитку національної економіки – з очікування іноземних інвестицій на розвиток економіко-правових основ внутрішнього інвестування. При цьому видається, що в умовах побудови правової держави ефективна реалізація наявних декларацій про необхідність підвищення «соціальної відповідальності бізнесу, неможлива без системного вдосконалення наявної нормативно-правової бази. Ця обставина свідчить про істотне практичне й теоретичне значення формування та розвитку досліджень стосовно фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності.

Результати дослідження. У сучасній юридичній науці незаслужено недооцінюється роль і значення бюджетних інвестицій як одного з визнаних в економічно розвинених країнах світу інструментів державного управління економікою. Російська дослідниця О.Н. Горбунова у своїх працях зауважує: «... немає більш ефективного способу управління державою, ніж управління за допомогою грошей» [1, с. 37].

У численних роботах із проблем правового регулювання іноземних інвестицій основна увага приділяється міжнародно-правовому регулюванню приватних (корпоративних і внутрішньофірмових) інвестицій. Проте детальних спеціальних досліджень суспільних відносин, що мають місце у сфері публічної (державної і місцевої) та змішаної (приватно-публічної) інвестиційної діяльності не проводилося. Питання інвестиційних ризиків зазвичай розглядаються з практичної точки зору їх обліку організаціями й індивідуальними підприємцями та лише в роботах економістів.

Відомо, що фінансове право є однією з провідних галузей права сучасної вітчизняної правової системи. Будучи складним суспільним утворенням, що відображає діалектику матеріальних і процесуальних відносин, воно виражає інтереси суспільства та слугує дієвим знаряддям соціальних перетворень. У юридичній науці питання про соціальну природу фінансового права завжди розглядається в аспекті предмета цієї галузі. У свою чергу, предметом правового регулювання фінансового права є суспільні відносини, що формуються в процесі фінансової діяльності держави з планомірного утворення, розподілу й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою реалізації її завдань.

Слід зазначити, що «фінансова діяльність держави» – відносно нове поняття для правової науки. У радянський період ця категорія розглядалася монолітно, водночас неподільність фінансової діяльності вважалася однією з її властивостей, і лише останніми роками в межах фінансової діяльності стали виділяти такі її види, як бюджетна діяльність, податкова діяльність, валютна діяльність, емісійна діяльність тощо. Одним із видів фінансової діяльності є й інвестиційна діяльність [2, с. 184].

Слід зазначити, що в умовах перехідної економіки прямих розподіл бюджетних фінансових ресурсів на користь приватноправових суб'єктів як правило є економічно недоцільним. Виконання вказаних державних завдань через використання таких фінансово-правових механізмів, як бюджетні й податкові кредити, з одного боку, юридично «обтяжливі», а з іншого – через виключно мікроекономічний рівень свого можливого застосування не дають змоги здійснювати ефективне внутрішньо системне управління народногосподарськими процесами.

Водночас досвід використання податкових пільг на етапі кодифікації податкового законодавства продемонстрував, що державі поки не вдається в процесі податкової законотворчості сформувати ефективно працюючу систему регулятивного чи стимулюючого звільнення від оподаткування, пільг зі сплати податків і зборів, податкових кредитів, відстрочок і розстрочок податкових платежів. Навпаки, правові конструкції, що застосовуються, як правило, економічно не виважені, і в результаті одні групи податково-стимулюючих заходів на практиці взагалі не здійснюються на суб'єктів підприємницької діяльності будь-якого істотного регулюючого впливу, інші створюють підґрунтя для пільг і привілеїв, треті – використовуються лише для вивезення капіталу з країни. Як наслідок, єдиним дієвим механізмом оперативного системного управління економікою на макрорівні може бути інститут бюджетного інвестування, практичний розвиток і реалізація регулюючого потенціалу якого мабуть неможливі без бюджетного реформування чи внесення системних змін до Бюджетного кодексу України.

Також необхідно відзначити, що хоча монографічних досліджень стосовно сутності інвестиційного права як правового утворення в сучасній юридичній науці не проводилося, у літературі висловлюються найрізноманітніші думки щодо місця інвестиційного права в системі права.



Останніми роками представниками теорії комплексних галузей права нерідко наголошується, що інвестиційне право, як і фінансове право, є комплексною галуззю права. Проте існує думка, що інвестиційне право – не галузь права, а комплексна галузь законодавства, що об'єднує норми різної галузевої належності, тому інвестиційне право не має самостійного предмета й методу правового регулювання та не може бути визнаним як самостійна галузь права.

З цим твердженням погоджуються далеко не всі науковці, які зазначають, що, перш ніж надавати висновки щодо місця інвестиційного права в системі права, варто уважно вивчити питання про визначення сутності самої системи права як складного системного утворення. З цього приводу існують дві концепції: перша – «редуплікації структури права», друга – «монолітної структури права». Аналіз обох концепцій дає змогу констатувати, що й тими, й іншими визнається наявність комплексних правових норм у системі права та в системі законодавства. Тим більше, що практично неможливо виявити відмінності між такими поняттями, як «комплексна галузь» чи «комплексне правове утворення». Це саме стосується і співвідношення системи права й системи законодавства, відмінності між якими не можуть істотно впливати на формування галузей права [3, 59].

Тому ми згодні з тим, що набагато логічніше виглядає конструкція наявності редуплікації – нашарування на основні галузі чи структури. Правильним є і уявлення про те, що для формування комплексної галузі права необхідна наявність комплексного акта, який має торкатися сфер соціального життя загалом чи їх частин. Отже, можна зробити висновок про те, що інвестиційне право є цілісним правовим утворенням, що відрізняється єдністю складових його інститутів, об'єднує норми різних галузей права й тому є комплексною галуззю права, яка співіснує разом з основними галузями права (цивільним, кримінальним, адміністративним, трудовим тощо) й посідає особливе місце в системі права.

Варто також висвітлити й позицію фінансистів, згідно з якою інвестиційне право є підгалуззю фінансового права та водночас на комплексному (вторинному) рівні правового регулювання може з часом сформуватися як самостійна комплексна галузь права.

Підкреслимо, що суб'єктами внутрішніх інвестицій можуть бути а) публічно-правові суб'єкти: держава (Україна) і її місцеві утворення (органи виконавчої та представницької влади); б) приватноправові суб'єкти: будь-які суб'єкти господарювання – юридичні й фізичні особи, які провадять незаборонені види господарської діяльності та зареєстровані в Україні в установленому законом порядку.

Одним із найважливіших напрямів державної інвестиційної політики як складової державної фінансової політики України є залучення національного й іноземного капіталу для розвитку економіки держави. Протягом останнього року в Україні стало вкрай актуальним питання щодо поліпшення інвестиційної привабливості країни та зростання ВВП, основу реалізації яких мають становити виважена макроекономічна політика, стабільне законодавство, а також ефективний правовий захист прав інвесторів на території держави [4, с. 261].

Відомо, що правове регулювання інвестиційної діяльності й судова практика належать до найважливіших чинників, які реально впливають на оцінювання інвестиційного клімату. Основними джерелами залучення інвестицій у національну економіку, як вважають фахівці, є такі: власні кошти юридичних осіб, бюджетні інвестиції (за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів), кредитно-інвестиційна діяльність комерційних банків, іноземні інвестиції, розвиток вільних економічних зон, роздержавлення і приватизація державної власності, розвиток фондового ринку, кошти населення тощо.

У радянський період правове регулювання внутрішніх капіталовкладень здійснювалося нормами бюджетного законодавства в порядку розподілу й здійснення капітальних бюджетних видатків. При цьому капітальні видатки бюджетів були складовою загальних регулярних видатків, що забезпечували інвестиції в діючі чи новостворювані юридичні особи, відповідно до затвердженої інвестиційної програми. Ресурси, що надавалися як державні кредити на інвестиційні цілі юридичним особам, разом із витратами на проведення капітального ремонту та витратами, що пов'язувалися з розширеним відтворенням, зумовлювали створення чи збільшення державного майна. Крім того, не занурюючись в історію цього явища, відзначимо, що зовнішні капіталовкладення були можливі лише в період непу (іноземні концесії), а потім тільки в останні роки існування СРСР [5, с. 93–94].



На сьогодні ж уряду України необхідно розробити нову стратегію з питань інвестиційної діяльності з метою реалізації державної політики у сфері міжнародного економічного, фінансового й інвестиційного співробітництва. Досягнення ж цієї мети можливе лише шляхом створення державою сприятливих умов щодо залучення іноземних інвестицій у реальний сектор і пріоритетні сфери вітчизняної економіки. При цьому слід підкреслити, що, згідно зі ст. 2 Хартії економічних прав і обов'язків держав (12 грудня 1974 р.), кожна держава має право регулювати та контролювати іноземні інвестиції в межах дії своєї національної юрисдикції, відповідно до свого національного законодавства, своїх національних цілей і першочергових завдань. Жодна держава не повинна примушуватися до надання пільгового режиму іноземним інвестиціям.

В умовах пріоритетності іноземних інвестицій варто відзначити наявність значного за обсягом блоку міжнародно-правових актів (конвенцій, двосторонніх і багатосторонніх угод), що регулюють інвестиційну діяльність в Україні. Отже, важливість іноземних інвестицій для цілей регулювання публічних фінансів держави віддзеркалює необхідність спеціального міжнародно-правового регулювання цього питання.

Як один із видів фінансових відносин в Україні, інвестиційні правовідносини характеризуються змішаною, майново-організаційною сутністю. Не в останню чергу причиною цього є важливість як правових, так і економічних основ інвестиційної діяльності. При цьому якщо правовою основою інвестиційних відносин є відповідна нормативно-правова база, яка формує національний інвестиційний клімат, то економічною основою інвестиційних відносин – наявна в конкретній державі народногосподарська інфраструктура (наявність розвинутого ринку позикового капіталу, валютного ринку тощо), яка у свою чергу багато в чому залежить від розвитку правової системи [6, с. 107].

При цьому, як наголошується закордонними фахівцями, найбільш важливими чинниками забезпечення надійної економічної бази інвестиційної діяльності є сукупність несуперечливої системи національного інвестиційного законодавства, незалежної судової та фінансово-контрольної систем. Тому на сьогодні одним із основних напрямів фінансово-правового стимулювання інвестиційної активності як внутрішніх, так і зовнішніх суб'єктів господарювання є необхідність подальшого розвитку таких основ.

Слід указати, що державні гарантії прав суб'єктів інвестиційної діяльності, з одного боку, є важливим інструментом забезпечення інвестиційної привабливості капіталовкладень у вітчизняну економіку, з іншого – є чи не центральним функціональним інститутом інвестиційного права. При цьому саме питання державних гарантій захисту інвестицій є квінтесенцією фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності.

Класифікувати державні гарантії можна за різними підставами, зокрема залежно від критерію такої класифікації. Наприклад, можуть розрізнятися політичні та правові гарантії; внутрішньонаціональні й міжнародні; повні та часткові; тимчасові й постійні тощо.

Зазначимо, що сам порядок проведення інвестиційних операцій у процесі здійснення середньострокових і довгострокових капіталовкладень, як правило, регулюється нормами господарського права. Проте такі операції мають яскраво виражений економічний, а значить підприємницький характер, так як, по-перше, здійснюються під час звичайної для суб'єкта господарювання виду підприємницької діяльності, а по-друге, направлені на максимізацію прибутків. Водночас така діяльність «обтяжена» низкою публічно-правових властивостей, що й зумовлює безумовну необхідність її регулювання. Серед таких обставин необхідно відзначити й особливий суб'єктний склад інвестиційних правовідносин, одним із учасників яких практично завжди є особа публічного права – держава, або ж її орган. Крім того, похідними є й інші елементи публічності цих правовідносин. Так, зачасти об'єктом інвестиційної діяльності є такі види майна:

– прямо або ж опосередковано належить державі (наприклад, у процесі інвестиційних правовідносин відбувається приватизація);

– прямо або ж опосередковано обмежене державою в обігу (наприклад, у процесі інвестиційних правовідносин відбувається капіталовкладення приватного суб'єкта у сфері народного господарства особливого призначення – колишні оборонні підприємства, об'єкти, що можуть бути використані для організації виробництва так званих товарів подвійного призначення тощо);

– стосовно якого держава встановлює спеціальний режим господарювання (наприклад, об'єктами інвестиційної діяльності є такі сфери, як природні та адміністративні монополії, тоб-



то відносини в яких за певних умов держави в той чи інший спосіб контролюють чи квотують суб'єктний склад) [7, с. с. 57–58].

Насамкінець можна зробити **висновок** про те, що особливостями формування нормативно-правових основ регулювання інвестиційної діяльності в Україні є такі:

- по-перше, значна частина міжнародно-правового регулювання інвестиційної діяльності в державі;
- по-друге, розрізненість і несистемність норм вітчизняного законодавства щодо інвестиційної діяльності;
- по-третє, відсутність у країні єдиної концепції інвестиційної політики, зокрема єдиної концепції формування й розвитку нормативно-правових основ регулювання інвестиційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О.Н. Горбунова. – М. : ООО «Профобразование», 2003. – 83 с.
2. Игонина Л.Л. Инвестиции : [учебное пособие] / Л.Л. Игонина ; под ред. В.А. Слепова. – М. : Юристъ, 2002. – 480 с.
3. Инвестиции : [учебное пособие] / [Г.П. Подшиваленко, Н.И. Лахматкина, М.В. Макарова и др.] – М. : КНОРУС, 2004. – 176 с.
4. Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект : сб. научн. трудов. – Донецк : ДонНУ, 2001. – 600 с.
5. Реверчук С.К. Инвестология : наука про інвестування / С.К. Реверчук, Н.Й. Реверчук, І.Г. Скоморович. – К. : Атіка, 2001. – 264 с.
6. Пересада А.А. Інвестиційний процес в Україні / А.А. Пересада. – К. : Лібра, 2004. – 388 с.
7. Горохов Е.А. Правовое обеспечение инвестиционной деятельности в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Е.А. Горохов. – М., 2005. – 167 с.

ГОЛОВНЯ І. Я.,

здобувач кафедри цивільного права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»),
старший прокурор
(Черкаська міжрайонна прокуратура
з нагляду за додержанням законів
у природоохоронній сфері
Черкаської області)

УДК 347.51

**ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «СУСПІЛЬНА ПОТРЕБА»
Й «СУСПІЛЬНА НЕОБХІДНІСТЬ»**

Статтю присвячено аналізу законодавчого визначення понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність». Порівнюються підходи іноземних законодавців до визначення критеріїв, що дають змогу позбавити права приватної власності для забезпечення балансу публічних і приватних інтересів. Надано пропозиції щодо вдосконалення законодавчого визначення понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність».

Ключові слова: суспільна потреба, суспільна необхідність, публічний, державний, суспільний інтерес.

